Background Paper

BP-97E

CANADIAN PROVINCES AND FOREIGN RELATIONS

AnneMarie Jacomy-Millette
Françoise Coulombe
James Lee

June 1986
Revised December 1990

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

92-00322/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1991

Cat. No.

ISBN

YM32-2/97-1990E
0-660-14108-6

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

INTRODUCTION 1

THE NATIONAL POLICY AND LEGAL ENVIRONMENT 3

A. The Conduct of Foreign Policy 4

B. Structures 7

SOME INTERNATIONAL PROVINCIAL ACTIVITIES 10

A. International Treaties 10

B. International Representation 15

C. Participation in International Organizations 18

CONCLUSION 22

SELECT BIBLIOGRAPHY 23

APPENDIX

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CANADIAN PROVINCES AND FOREIGN RELATIONS

INTRODUCTION

> (...) The reason Saskatchewan has become involved in foreign affairs, and the reason that most provinces do, is simply this - I was elected to make my province a growing, dynamic place with exciting career opportunities for its citizens. To do that I have to see that we sell more of our products in the international market-place, and that we develop every opportunity available to us. This is not a job that I am going to leave to a federal bureaucrat nearly 2,000 miles away. The federal government cannot know in detail the needs and strengths of Saskatchewan, and there is no guarantee that our priorities and the federal government's priorities will exactly coincide.(1)

The federal State of Canada acquired full international sovereignty in the early thirties. Thirty years later, in a world full of international actors such as international organizations, multinationals and new Third World countries, controversy developed between Quebec and Canada about provincial international activities and their effect on the country's foreign policy. Since then, other provinces have joined the debate and called on the federal government to take their interests into consideration.(2)

In the past, the term "foreign policy" meant primarily questions of security, war, and peace; it did not involve the provinces directly. Today, however, especially in the rapidly changing international

---

(1) *Harvard Speech*, 13 March 1984 by Saskatchewan Premier Grant Devine at the 1983-84 Harvard University Seminar on Canada-U.S. relations.

(2) "Les premiers ministres de l'Ouest demandent à Ottawa de libéraliser le commerce extérieur international," *La Presse*, 9 May 1984.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

system, a country's foreign policy involves much more than this. It covers national and collective security, trade, foreign investment, living conditions, the environment, energy, etc. There has been a diversification of objectives and the geographical framework for policy-determining factors has broadened from national to bilateral, regional and worldwide. Local, national and international public policies interpenetrate one another, reflecting structural changes such as the internationalization of various fields of activity and technological change, as well as economic conditions, especially in crisis periods; such changes are considered at international forums and sometimes are covered by international agreements.

In 1990, public economic policies are a priority and a planned part of the everyday life of individuals and the State, whether in the public or private sectors (e.g. exports account for about 30% of Canada's gross national product). The provinces are directly involved, having become, like multinationals, official or unofficial international actors in economic relations. This comment applies primarily to the most powerful of the provinces and in the framework of their relations with the United States. The purpose of the "third option" policy stated by Mitchell Sharp in 1972 was to break down this overly asymmetrical relationship with the United States. Closer ties with Europe, among other measures, were to help counter it. In fact what took place was increased trade, especially between the Western provinces and Pacific countries, notably Japan. Economic relations with the United States nevertheless remain the core of the external relations of all provinces.

Provincial external relations take place at two levels: the transnational and the official. The former does not give rise to any major problems; the list of contacts between Canadian provinces and American states is a long one, and it fits unproblematically into geographical, political and economic conditions. Official relations between provinces and foreign countries, on the other hand, are a source of conflict when they are direct. When such conflicts arise, the parties involved state their positions and discuss the sharing of responsibilities in Canada's external relations. Are the provinces international actors?

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

First, we must outline the political and legal context for provincial external policy. This involves the constitutional framework, especially the division of jurisdictions between the federal government and the provinces. We must then examine each of the three parts of the framework within which the external activities of the provinces are conducted, i.e. international or transnational provincial commitments, representation abroad and participation in world forums and international conferences and organizations.

THE NATIONAL POLITICAL AND LEGAL ENVIRONMENT

Let us begin by pointing out that the potential for conflict between the different levels of government is accentuated by geopolitical circumstances. Canada is an immense and sparsely populated country. The population lives primarily in a narrow strip of territory along the United States border, creating a natural and historical North-South (or South-North) flow of economic, technological and cultural forces that goes against the East-West relations needed for Canada's unity and even its identity. Although a post-industrial society entering the computer era, Canada has a wealth of unexploited natural resources still being developed. It is a federal state with a tendency towards decentralization. The Trudeau government temporarily stemmed this movement; those in power, aided by institutions and various mechanisms, put the brakes on the natural trend away from unity (The *Constitution Act, 1867)* to the proliferation of decision centres at a time when government intervention (Statism), accompanied by nationalism (Canadianization), was intensifying.

The opportunities for conflict are aggravated by the ambiguity of the legal framework for foreign policy, which may be approached at two levels: the conduct of foreign policy and its internal management or implementation. Until the '60s, the first was not really a problem. The second, however, raised questions about the distribution of powers between federal and provincial authorities under the 1867 Constitution, which had become obsolete in terms of changes in the international system. Federal-provincial agreement became necessary; if this failed,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

judicial arbitration was called for, sometimes as a prelude to a political arrangement.

A. The Conduct of Foreign Policy

Canada's *Constitution Act, 1867* does not consider the distribution of powers in international matters, except for section 132 which, out of its historical context, is no longer applicable. In fact it provides only for the internal implementation of obligations arising from the signing of the Empire Treaties which was at the time the sole responsibility of the Imperial Crown, i.e. the British Executive. Section 9 of the 1867 Act vests Executive Authority in the Monarch. Canada has since obtained international sovereignty; to be specific, between 1919 and 1931 -- between the Treaty of Versailles and the Statute of Westminster.(3)

The conduct of Canada's international relations is legally and in the British tradition exercisable only by a Prerogative of the Crown.(4) International acts include declarations of war and neutrality, peace treaties, establishing or breaking off diplomatic relations and making international claims. It is also necessary to distinguish the power of prerogative from its exercise. Although in 1867 the Queen held and exercised powers with the advice of her British ministers, Canadian ministers took over this function when Canada acquired international sovereignty. From 1947, under new Letters Patent, the Governor General of Canada was authorized to exercise these powers on the advice of the Privy Council for Canada. This delegation of authority was further specified and

---

(3) The Supreme Court of Canada's decision in the 1967 *Reference: re Offshore Mineral Rights of British Columbia,* (1967) S.C.R. 792, and the judgment of 28 September 1981 on the patriation of the Constitution; see also *Labour Conventions,* Duff C.J. (1936) S.C.R. 461, and before the Privy Council Judicial Committee, Lord Atkin, (1937) A.C. 326.

(4) "...prerogative of the Crown ... (is) a right that remains in the Sovereign as one of that bundle of discretionary common law rights which were ... exercisable by the Sovereign in person", W.F. O'Connor, *Report to the Hon. Speaker of the Senate of Canada on the BNA Act, 1867,* Ottawa, 1939, p. 145-6.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

broadened in December 1977 to include all functions as Canadian Head of State fulfilled by the Sovereign.(5)

But there is a basic question here: is there a division of power of prerogative between the Crown in right of Canada and the Crown in right of the provinces, and a division of the exercise of this power between the federal and provincial levels of government corresponding to the distribution of legislation jurisdictions provided for in the Constitution? Over the past 20 years the federal government's answer has been negative: foreign policy is the sole prerogative of the federal authorities; it cannot be fragmented. Canada is the sole actor in the world system. Only Canada has an international personality.

A 1968 federal government white paper, *Federalism and International Relations,*(6) established the authority of the federal government in the conduct of Canada's foreign policy, especially its exclusive jurisdiction over the treaty-making power, participation in international organisations and exchange of diplomats. It is based on Canadian constitutional law and international law. The former is primarily the judicial interpretation at the highest level of passages on the distribution of powers and jurisdictions among the three powers -- executive, legislative, and judicial -- within a given level of government and between the two levels of government -- federal and provincial.(7) International law involves practice, doctrine and agreements.

This position was disputed in the mid-'60s by the Liberal government in Quebec, and then by the Union Nationale and, in a different context, the Parti Québécois. The dispute took place during the "Quiet Revolution", with its "national" claims for Quebec and its affirmation of a

---

(5) News Release, Office of the Prime Minister of Canada, 10 December 1977.

(6) *Federalism and International Relations,* 1968; see also *Federalism and International Conferences on Education,* 1968.

(7) cf. *Re Labour Conventions,* (1936) S.C.R. 461, p. 510 Rinfret J.; p. 488, Duff C.J.; *Francis* v. *the Queen,* (1956) S.C.R. 618, p. 625, Rand J.; *Offshore Mineral Rights of British Columbia,* (1967) S.C.R. 792, T.N. S.C.R. 1984.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

distinctive cultural, political and economic status in its own territory and its jurisdictions and interests abroad.

The Government of Quebec, in a 1968 position paper,(8) also based its legal position on both external and internal arguments, giving an interpretation that differed from the texts, the body of judicial decisions and international practice.(9)

Other currently or potentially wealthier provinces, whether industrialized or major producers of natural resources, agreed in part with Quebec but used a different approach. Rather than attack from the legal point of view, they based themselves on the de facto situation. They generally do not dispute the federal government's right and supremacy in matters of Canada's formal or official foreign policy. As Saskatchewan's Deputy Minister of Intergovernmental Affairs stated in 1981, "No one (...) seriously challenges the primary role of the federal government in developing Canada's foreign policy,"(10) a point which had already been underlined in the 1978 Alberta position paper as follows:

> It is generally accepted that the development of foreign policy and the conduct of international relations is the responsibility of the federal government.(11)

The provinces have nevertheless asked to be involved in the decision-making process, i.e. in the development and application of Canada's foreign policy on matters within their legislative jurisdiction or -- of key importance -- affecting their priority interests. These interests are economic, in the broad sense of the term. Government intervention in the economy, whether direct, through the public sector, or

---

(8) *Document de travail sur les relations avec l'étranger,* Notes prepared by the Quebec delegation to the Constitutional Conference, Quebec, 5 February 1969.

(9) See *Liquidators of the Maritime Bank,* (1892) A.C. 437; *Bonanza Creek Gold Mining Co.,* (1916) A..C. 566; *Labour Conventions,* (1937) A.C. 326.

(10) Howard Leeson, speech to the members of the CIIA/ICAI, Saskatoon, 19 May 1981.

(11) *Harmony in Diversity: A New Federalism for Canada,* Alberta Government position paper on Constitutional Change, October 1978.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

indirect, by means of an exponential growth in regulatory activity which is sometimes not even rational, is becoming a fact of life; the economy has an important international dimension.

The international activities of provinces naturally include export development policy (electricity, hydrocarbons, raw materials, manufactured goods), foreign investment, international loans, aid or development, and cultural, scientific and technological exchanges. The range is a broad one. The question of the "right" to provincial representation abroad and the capacity to sign international treaties has been raised by Quebec. In 1978 Alberta asked that the Constitution include a clause confirming the legitimate role of the provinces in certain areas of international relations.

Provincial government input into the formulation of external policy is not negligible either at the national decision-making level or in the definition of public policy. The action of public decision-makers is the determining factor in establishing policy.

B. Structures

Faced with these problems, the provinces organized themselves, establishing new machinery and a new bureaucracy for international and internal intergovernmental coordination. This involved the establishment of departments of intergovernmental affairs including a branch for dealing with international matters or the setting up of international branches within other ministries. The dual purpose of these new organizations was to liaise with the Department of External Affairs and to coordinate the provinces' international activities. In general, while these departments have retained their policy role, the day-to-day work of provincial missions abroad has come to be dominated by provincial departments of industry and trade.

Ontario, which had a long history of external activities (e.g., sending delegates on missions even before Confederation) established a Department of Treasury, Economics and Intergovernmental Affairs in 1972 to deal with matters of internal and external coordination. In 1978 it established the Department of Intergovernmental Affairs, with a branch responsible for international affairs (particularly economic exchanges with

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the United States). In recent years the Ministry of Industry, Trade and Technology has played a greater role in international economic contacts.

In Alberta, a Department of Federal and Intergovernmental Affairs was established in 1972, with an international division as of 1978 to deal specifically with trade and energy matters as well as foreign policy analysis. While this department still coordinates Alberta's policies toward other governments (both Canadian and foreign), the Department of Economic Development and Trade also plays a role in staffing missions abroad.

In British Columbia, a Ministry of Intergovernmental Relations was established with an international group to deal with relations between B.C. and the United States, as well as administrative or social policy co-ordination with other governments; in 1987 this became a branch within the office of the Premier. In economic terms, a Ministry of Industry and Small Business Development with an international economic relations branch was given responsibility for developing and implementing trade policy in cooperation with the federal government. (This Ministry has been renamed International Business and Immigration.)

Quebec established a Department of Intergovernmental Affairs in 1967. The emphasis of the Department's international approach was as much on cultural and political relations as on economic relations, with priority given to the French-speaking international community and to the United States. Quebec's case was complicated by the fact that its separatist government (1976-1985) had as one of its political goals the opening of direct relations with the rest of the world. In December 1982, a Department of External Trade was established. In March 1984, the Department of Intergovernmental Affairs was divided in two, along internal-external lines. International Relations became a new department under the Minister of External Trade, who also became Minister of International Relations. Although less aggressive in its public statements, the Liberal government in power since December 1985 is also actively promoting the development of Quebec's international relations. In an attempt to rationalize human and financial resources, a Department of International Affairs was established in December 1988. The staff of the former

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Department of International Relations and most of the staff of the Department of External Trade were brought under the authority of the Minister of International Affairs. The new department was given the mandate to plan, organize and direct the foreign activities of the government and of its departments and agencies, to coordinate their activities in Quebec respecting international affairs and, in cooperation with the departments concerned, to devise and implement an international affairs policy that would favour the influence and development of Quebec, particularly on the commercial, cultural, economic, political and social planes.

In the other provinces, international matters are generally coordinated at Cabinet level or by the Secretariat of the Council of Ministers in close cooperation with the federal government. In Saskatchewan, for example, the Department of Intergovernmental Affairs established in 1979 no longer exists; coordination and planning now take place at the Executive Council level, although the Ministry of Economic Diversification and Trade assists in program delivery.

These structures help to promote formal and informal internal and external contacts and to prevent, or at least to solve, problems that may arise between levels of government and with foreign governments. However, the growth of a bureaucracy, intentional or not, adds to the number of participants and thereby delays decisions.

The provinces have gradually assumed responsibilities beyond their borders. The federal government has taken note of this and acted accordingly. In 1981, the Hon. Mark MacGuigan, then Secretary of State for External Affairs, said:

> Our federal system and the realities upon which it is based (...) have weighed and continue to weigh constantly on the thrust and nature of our international policies in areas as varied as cultural, scientific, technical, and educational exchanges, cooperation in transportation, health and environmental protection, development assistance, trade promotion and industrial cooperation.(12)

---

(12) "Le fédéralisme et les relations internationales du Canada", 12 *Politiques internationales*, 189-200 (1981).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The central government has responded step by step to provincial expectations with a pragmatic approach. Each case is studied separately. Solutions take account of national interests and the opportunities for compromise among often divergent provincial positions. Thus in 1967 the Department of External Affairs established a federal-provincial coordination branch. It assigned an officer posted in Washington the task of dealing with the provinces. It also allows provinces to send an official to work at a Canadian embassy in specific fields, such as education or immigration. It facilitates the opening of offices abroad that fit within the framework of the national strategy, as in the opening of Ontario House in Paris. Within Canada, meetings between federal and provincial officials make it possible for Canada to sign multilateral treaties affecting matters of provincial jurisdiction (human rights and international covenants, for example).

The provinces are also consulted on a ministerial or official level about treaties of specific interest to them. Official provincial participation in negotiations is nevertheless the exception. There are examples of unofficial negotiations at political levels before negotiations or during them (Alberta and hydrocarbons; Quebec and electricity exports; Ontario and pollution of the Great Lakes and the auto pact; British Columbia and the Columbia River agreement as well as coal exports). The central authorities try to adapt to different circumstances while keeping control over policy and final decisions.

SOME INTERNATIONAL PROVINCIAL ACTIVITIES

For analysis purposes, provincial activities will be summarized under three headings that reflect provincial interests and bring into play their international role or international personality.

A. International Treaties

Since the end of the '60s, this question has been settled at the international level by the 1969 Convention on the Law of Treaties and by practice. This international agreement codifies existing rules and allows for the possible introduction of new norms to reflect changes

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

in the international system and the developing new world order. There is no longer a clear distinction between international treaties and other forms of international commitments such as contracts between countries and public or private multinational corporations, or international cooperation agreements, which are often based on the good faith of the parties in question. The treaty itself no longer covers only ties between States. Today it also covers new international persons such as individuals, international organizations (the UNO and the EEC, for example) and perhaps in the future it will cover multinationals.

In this changing concept of the treaty, the question of the capacity to deal with federated states - American states, Canadian provinces, Swiss cantons and federated Soviet republics - has been the subject of international discussion. Two sessions of a diplomatic conference studied the final text of what was to become the 1969 Convention on the Law of Treaties. In 1968 the states opted for a version proposed in 1966. It reads as follows:

> States which are members of a federal union may possess a capacity to conclude treaties if such capacity is admitted by the federal constitution and within the limits there laid down.

This clause was rejected at the 1969 session and did not appear in the final version. Nevertheless, the fact remains that the Constitutions of some federal states vest their constituent territorial subdivisions with a capacity to conclude treaties, although this capacity is usually limited in law or in practice.

In Canada the Constitution does not include any provision of this type. As mentioned earlier, the 1867 text does not say anything about international affairs except for section 132, which has become obsolete:

> The Parliament and Government of Canada shall have all powers necessary or proper for performing the Obligations of Canada or of any Province thereof, as Part of the British Empire, towards Foreign Countries, arising under Treaties between the Empire and such Foreign Countries.

Since 1867, constitutional amendment has not considered the matter. That is why today answers are to be sought in judicial

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

interpretation at the highest level, i.e., until 1949 from the Judicial Committee of the Privy Council and since then from the Supreme Court of Canada.

The question of which level of the Executive - federal or provincial - is responsible for international relations was not settled by the Judicial Committee. The Supreme Court of Canada ruled in favour of the federal government in 1967 *(Re Offshore Mineral Rights of British Columbia)*, 1981 (Resolution on *Patriation of the Constitution)* and 1984 *(Newfoundland Continental Shelf)*. Only the federal government has external sovereignty. There is thus no division of powers. It should be recalled that Canada today is bound by over 1,000 international treaties, three-quarters of which are bilateral.

Part of the doctrine maintains that the Crown within Canada has two aspects: the federal Crown and the provincial Crown. Is it possible to imagine, in view of all the problems that such an undertaking would give rise to, that the provincial Crown could be projected into the international arena in connection with international treaties? In the mid-60s, Quebec claimed such a right for agreements bearing on areas of provincial jurisdiction. It concluded ententes with France on cultural, educational and cooperational matters. Umbrella agreements or *ad hoc* agreements concluded by the federal Executive, sometimes the same day, authorized the provincial ententes. The federal government was in fact opposed to direct official contact between provinces and foreign countries, and stated that the provinces did not have the capacity to conclude treaties, one of the attributes of international sovereignty.

Since then, Quebec and the other provinces that have become involved in international matters (Ontario, Alberta, British Columbia and, more recently, Saskatchewan) have signed many agreements, arrangements and ententes with governments and other foreign entities. The *de facto* situation gave rise to the debate.

Let us recall a fact. Movement of people and capital, trade, financial, technological, tourism and cultural exchanges, and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

written and oral consultation as well as arrangements and agreements, involve individuals, private groups and public bodies all along the Canada-U.S. border.(13) But such contacts are not limited to the North American continent, including Mexico. They also include European, Asian, Latin American and African countries as well as their territorial subdivisions.(14) They cover administrative, economic, financial, technical, social and legal matters such as the construction and maintenance of bridges, highway regulations, forest fire protection, agriculture, economic development, science and technology, social security, health, alimony, succession rights, and education. Most of the time, the federal authorities are not informed of such contacts and interactions.

In recent years, however, some provinces (Alberta and British Columbia, for example) have provided the Department of External Affairs with a list of their agreements. The federal government may choose to adopt legislation, or enter into an umbrella agreement, authorizing the provinces to conclude agreements with foreign entities. The legal status of agreements concluded in this manner by the provinces is not clear. Are they international agreements? If so, is the province acting on behalf of the federation or solely on its own behalf? Canadian literature is divided. A recent decision of the Quebec Court of Appeal states that a formal judicial agreement between Quebec and France is simply an administrative arrangement between two recognized jurisdictions and is not a legal agreement under international law.(15)

It is therefore important to distinguish between the many transnational or unofficial relations of Canada's provinces, most of which involve various U.S. constituent states, and international, or official, relations with foreign governments or their political subdivisions. The former, geographically imposed, present no problems because they are not international treaties. The latter type of relations are a source of

---

(13) R.F. Swanson, *The U.S.-Canada Relationship at the State-Provincial Level*, 1976.

(14) A. Jacomy-Millette, *Rapport canadien*, in a special issue of the *Revue belge de droit international*, 1984.

(15) *Bazylo* v. *Collins*, 4 April 1984.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

conflict between the Canadian federation and its own political subdivisions.

Problems can also arise over the implementation of international obligations. Once a treaty has been concluded, it has to be applied domestically where required. In Canada, with its British traditions, while customary international law is part of the law of the land, international treaties do not have the force of law within the country. Treaties that amend the law of the land or call for the passing of legislation for their implementation must follow the existing constitutional division of legislative jurisdictions.(16) Each province is to a degree "sovereign" within its own sphere of legislative jurisdiction with the exception of federal paramountcy in concurrent fields and the residuary power conferred on the federation.

The picture drawn by the Judicial Committee of the Privy Council at the end of the '30s(17) of the legislation of the federation and the provinces as watertight compartments appeared to be adequate. Nevertheless, it left in the dark some new areas and possible solutions. Furthermore, the picture appears to be changing in the interpretation given to it by the Supreme Court of Canada, which now recognizes only one international personality, the federation, in the international sphere, and only one level responsible for Canada's international obligations, the federal. Does this mean that the Canadian Parliament could tomorrow enact statutes covering an area of provincial jurisdiction, not only in the absence of provincial positions, but against the wishes of the provinces, for the domestic application of treaties? No definitive answer has yet been given, although in *obiter* the Supreme Court of Canada appears to be moving in that direction in two recent instances *(Macdonald* v. *Vapor*, and *Schneider)*. (18)

---

(16) Jacomy-Millette, *Treaty Law*, 1975.

(17) *Re Labour Conventions.*

(18) Bora Laskin J. and B. Dickson J. (1977) S.C.R. 134, p. 167; (1983) 139 D.L.R., 3d, 417, p. 437.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. International Representation

The Canadian Constitution is silent on the issue of international representation. Canada has approximately 125 missions abroad and diplomatic relations with 158 countries. It also sends representatives to international intergovernmental organizations operating at the world (the UNO and its specialist agencies) or regional (e.g., NATO, OECD) level. Links between provinces and foreign countries may be contracted or structured by an exchange of visists at the highest level and by the opening of provincial offices in countries of special, usually economic, interest. This is the international ad hoc or permanent international representation that corresponds to inter-State diplomatic relations.

Like the Prime Minister of Canada, provincial Premiers, especially those in the central and western provinces, and their cabinet ministers make official visits abroad or to our powerful neighbour to the south. Conversely, many Heads of State, and government leaders from North and South, as well as their diplomatic representatives and Cabinet ministers, make official or private visits to provincial capitals. They initiate negotiations and sometimes conclude ententes of various types. Some premiers always attend the annual Conference of New England Governors and Eastern Canadian Premiers. Their Western counterparts take part in the Western Governors Conference. Some meet with members of foreign governments at bilateral joint commission or sub-commission meetings. Quebec and Ontario attend the annual meeting of the eight American states bordering the Great Lakes. In 1983 the Great Lakes St-Lawrence Maritime Forum, which includes provinces, states and federal and private marine industry organizations, was established as a promotional agency.

Contacts are becoming increasingly institutionalized by the establishment of provincial representation offices abroad; their number varies from year to year depending on available funds and current priorities and interests. At the very beginning, provincial officials set up offices abroad to promote immigration and trade. These offices were closed around the turn of the century. It was only in the '60s that the idea took hold again. Quebec opened its first office during the early stages of the Quiet Revolution, an irreversible movement of cultural

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

affirmation and educational co-operation. The movement gradually grew to include the development of infrastructures and economic relations, with trade representing a growing share of provincial activities. Although Quebec continues to dominate in 1990 in terms of the scope of its international initiatives and its participation in a wide range of international organizations, Ontario and British Columbia have nevertheless made great strides in recent years in promoting the resources of their respective provinces abroad.

Ontario has moved to close missions considered unprofitable, preferring to give priority consideration to the negotiation of trade agreements by its more important missions, such as those in London, Paris and Frankfurt. For example, its Paris office, under the capable direction of former CBC personality Adrienne Clarkson, managed to negotiate several sizeable business deals, including the construction of a Renault-AMC plant in Brampton, an undertaking which represented an investment of $600 million and the creation of about 3,000 jobs.(19)

As of July 1990, the provinces had 61 independent offices in other countries, in addition to 11 offices attached to Canadian missions.(20) For example, Quebec had 29 (22 plus 7) and Ontario had 16 (15 plus 1) (see Appendix for details of all locations).

Furthermore, while the majority of Quebec's provincial missions are located in the U.S. and Western Europe, substantial inroads have been made in recent years in Latin America and Asia where Montreal engineering firms have been putting to good use their increasingly renowned expertise. Quebec thus stands out from the rest of the field by the sheer scope of its activities abroad. The provincial department of International Affairs has about 900 employees, over a third of whom are posted in offices abroad.(21)

---

(19) Carole Landry "Délégation générale de l'Ontario à Paris: Nous sommes ici pour le business", Interview with Adrienne Clarkson, Le Droit, November 30, 1985.

(20) According to the Office of the Senior Adviser for Federal-Provincial Relations, External Affairs and International Trade Canada.

(21) Annual Report 1988-1989, p. 61.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Clearly, the Quebec Department of International Affairs has given priority to its relations with francophone States, and with France in particular, but without neglecting the fact that the United States accounts for 75% of its international exports. Quebec is also working to develop its relations with various multilateral institutions such as the UN, UNESCO, the OECD and the ILO.

The role of these provincial missions varies with the objectives of the province (general, political, cultural, economic), the interest of the host country and political events. Thus the Quebec delegate in Paris at the time of de Gaulle and the Alberta and Quebec delegates in London when the Constitution was being patriated played a political role. The common and priority objective, however, accentuated by world crises, relates to trade, the economy and finance. It is the richest and most highly industrialized provinces that have felt and will continue to feel and express the need to expand their relations with other countries, but with some differences. Quebec wants to be a true international actor on the world stage but its doing so depends on two other players: Canada and the other country in question. Ontario, on the other hand, does not want to have a world role and generally works together with the central power. British Columbia, Alberta and Saskatchewan, geographically distant from the central power, take various stands depending on the issue in question. They make use of central government mechanisms, but also intervene separately and openly in world affairs (in natural resource and energy matters, for example). The less industrialized provinces rely on Ottawa to help them strengthen their trade ties abroad. There are differences of aim and option, with the dividing line based on real or potential economic wealth and on real or desired political weight.

The role of provincial officials, like Canadian diplomats, is to represent their government, facilitate contacts between natives of both countries, observe and inform, participate, and even to initiate the discussions and negotiations needed to consolidate the province's and the federation's transnational and official ties. They therefore work for both levels of government. There are then provincial foreign policies that

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

generally support the federation's overall policies, notably in economic matters. There are also domestic quarrels and conflicts that go outside the country; this comment also applies to international organizations. Free trade talks between Canada and the U.S. helped highlight the great dissatisfaction of the provinces, in particular Quebec and Ontario, at being excluded from these negotiations which would undoubtedly affect their respective economies. Issues which have been temporarily put on the back burner, such as cleaning up waterways and controlling acid rain, should also not be ignored. The provinces' participation in international organizations also leads at times to more serious squabbles. However, such conflicts should not take precedence over a network of activities more fundamental to the socio-economic development of the provinces.

C. Participation in International Organizations

Representation is a not negligible tool of the provinces' public foreign policies. Participation in international worldwide (UNO), regional (OECD) or sui generis (francophone or Commonwealth) international organizations has today become of greater importance, and in some instances, a priority matter. It involves not only political considerations, but also national and international legislation.

Since the '60s, Quebec has taken a special position. It feels that this sort of participation provides a window on the world at various levels: political, economic, technological, sociocultural. It wants to play a key and "fundamental" role in francophone intergovernmental institutions like the Agency for Cultural and Technical Cooperation (ACCT), the Conference of the Ministers of Education (CONFEMEN), Conference of Ministers of Youth and Sports (CONFEJES), as well as in the NGOs like the International Association of French-speaking Parliamentarians created in 1967 and transformed into the International Assembly of French-speaking Parliamentarians (AIPLF) in 1989 and the Association of Partly or Wholly French-language Universities (AUPELF). The francophone world is not the only area of special interest to Quebec governments. From the mid-'60s Quebec has steadily increased its contacts with UNESCO, the ILO, the FAO, the WHO, the ITU, the ICAO, and GATT, bodies concerned with cultural,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

social, technical and economic matters. Under the Parti Québécois, there was also an emphasis on politics. The importance of Quebec participation lies, according to former Intergovernmental Affairs Minister Jacques-Yvan Morin *(Le Devoir,* 31 March 1984), in the "immense opportunities for cooperation and assistance it affords in terms of development strategies and activities as well as expertise". Moreover, in 1981, while Deputy Premier and Minister of Cultural and Scientific Development, Mr. Morin pointed out that Quebec's international activities were the "lifeblood of Quebec society".(22) And like Mr. Morin, private groups, different categories of associations and the academic community appear to support the idea of developing relations with various foreign states. As Mr. Morin remarked in 1981, "The people are the first ones to realize where Quebec's international interests lie. The Government of Quebec has no other choice but to reflect these interests and promote them to the benefit of each Quebecker".(23)

This view of Quebec's role brings it into conflict with the federal government, as evidenced by the debate surrounding the province's participation in ACCT or in projects of la Francophonie. Quebec joins with other provinces in demanding the right to take part in international economic discussions on matters of provincial jurisdiction.

For the other provinces, the economic aspect is the key one. From the early '80s on, it became impossible to imagine provincial or national economies in isolation, especially for a country like Canada, whose prosperity is so heavily dependent on exports. It is in fact within the context of international meetings like those of GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) that economic agreements (e.g. customs duties and

---

(22) Jacques-Yvan Morin, "Allocution d'ouverture, XIII[e] Congrès des relations internationales du Québec (October 8 and 9, 1981), in *Collection choix* (Le Canada dans le Monde), C.Q.R.I., Spring 1982, p. 11.

(23) *Ibid.*, p. 12. The spring 1982 edition of *Collection choix* gives an analysis of the foreign policy directions of Canada's provinces and contains four relevant articles: Quebec (Claude Roquet), the Atlantic provinces (Raymond Daigre), Ontario (Denis Massicotte) and the Western provinces (Wayne Clifford).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

non-tariff measures) providing economic development opportunities for Canada and the provinces are discussed and negotiated. That is why some provinces have claimed the right to take part in such international negotiations (for example Quebec since the '70s and Alberta since 1982 in connection with GATT). Two kinds of participation in international organizations are envisaged: the formulation of a "national" policy for Canada vis-à-vis these international conferences, and actual participation in them. A few examples are worth noting. For UNESCO and OECD conferences on education, there is federal-provincial consultation before the conferences take place. Canada's final position is determined by the federal government. There is also consultation with provinces involved in francophone meetings (ACCT, CONFEMEN, CONFEJES). In areas like health (WHO) and agriculture (FAO) there is consultation among officials with the participation of External Affairs' federal-provincial coordination branch. GATT meetings are preceded by consultation with the provinces and the private sector. It is nevertheless the federation that has the decision-making power.

Participation raises major problems both nationally and internationally. The founding charters of international organizations should provide for the membership of entities that are not sovereign countries, which is not generally the case at the moment. Assuming that the charter of such an organization would allow for the membership of a federal entity, the federal constitution of the country must also provide for it. If either of these two conditions is not met, the participation of federal entities, i.e. the provinces, must be within a national delegation, and is subject to negotiations within Canada between the two levels of government.

Two examples may be cited to give a concrete illustration of these comments. At the Agency for Cultural and Technical Cooperation (ACCT), Quebec (since 1971) and New Brunswick (since 1977) have had the status of "participating government", obtained following domestic and international negotiations. Both provinces are therefore able to take part in the institutions, programs and activities of the francophone organization. Participating government status allows Quebec and New

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Brunswick to be specifically identified in the Canadian delegation and to have a seat and an identification plaque at the Conference table (in other words, the right to speak). They also communicate directly with the Agency on questions of program structure. These two governments pay a separate contribution to the Agency, equivalent to a fraction of Canada's. Information and consultation arrangements have been established between Quebec, New Brunswick and the federal government, in order to allow active participation for each of them while ensuring unity of action within the community of Agency members.

Quebec's and New Brunswick's participatory role in international affairs has also been reinforced by the presence of their Premiers at the first three Conferences of Heads of State and Government of Countries Having the Use of the French Language in Common (also called Francophone Summits), which were held in Paris (February 1986), Quebec (September 1987) and Dakar (May 1989). In fact, it was the signing, on 7 November 1985, of an Understanding between the Government of Canada and the Government of Quebec concerning the Francophone Summit which allowed the first Summit to take place. (Since 1978, successive governments had indicated that France would not participate in a Summit if Quebec was not satisfied with the representation role offered to it within the Canadian delegation.) The Understanding of 7 November 1985 provided that the Premier of Quebec would sit beside the Prime Minister of Canada at the conference table throughout the Summit, Quebec being identified by the designation "Canada-Québec" and the flag of Quebec. During the first part of the Summit, which would deal with the world political and economic situation, the Premier would act as an "interested observer, although on questions regarding the world economic situation be would be able, following consultation and with the agreement of the Prime Minister of Canada, on a case-by-case basis to intervene on matters of concern to Quebec". During the second part of the Summit, on cooperation and development, the government of Quebec would participate fully in the debates and proceedings in accordance with the procedures and practices followed at the ACCT. On 6 December 1985, an identical Understanding was signed with the government of New Brunswick. Moreover, the representatives

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

of the governments of Canada and Quebec signed a Protocol on the Organization of the Quebec Summit in Paris, on 19 February 1986. Both governments acted as host governments to the Quebec Summit held on 2, 3 and 4 September 1987. The Prime Minister of Canada, as representative of the host country, acted as the general chairman of the Summit. He also chaired the proceedings of the first part, dealing with the world political and economic situation, while the Premier of Quebec chaired the second part, on cooperation and development.

External provincial activities are also facilitated by contacts made within a number of non-government organizations (NGOs), where the provinces sometimes occupy separate sections. An interesting example is the International Assembly of French-speaking Parliamentarians, which is the interparliamentary organization of la Francophonie. Quebec, New Brunswick, Ontario, Manitoba and Nova Scotia are autonomous sections with the same standing as Canada. The Association of Partly or Wholly French-language Universities (AUPELF) is also an international channel used by some provinces. The same is true of a Commonwealth institution like the Commonwealth Parliamentary Association (to which all provinces belong). There are also growing ties with professional associations of jurists, doctors, architects, etc.

CONCLUSION

The federal-provincial collaboration described is evolving in a framework of national and international variables. It attempts to neutralize and overcome differences and conflicts that have arisen over the past two decades. We should not limit ourselves, however, to a negative analysis of the tension between the federal government and the provinces, since this tension sometimes makes it possible to reassess the matters at stake in the negotiations, as evidenced by the recent free trade talks, between Canada and the U.S. These discussions bring to light the viewpoints and concerns of all regions in Canada, thereby providing a clearer understanding of the need to adopt new initiatives and of inherent limitations.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Furthermore, the expansion of the provinces' foreign policy activities should not be viewed as a threat to the activities of the federal government. Indeed, they should be viewed as complementary. The federal government must maintain its authority over such intrinsic responsibilities as defence matters, the signing of treaties and so forth. However, socio-economic development can no longer remain the sole prerogative of the federal bureaucracy. Harmonization and concilliation efforts will clearly be required to prevent overlapping of projects and services which ultimately paralyze the economy and infuriate taxpayers. The task ahead is not an impossible one, and in this regard the results of several federal-provincial conferences have been encouraging. The management of Canada's foreign policy in the future will therefore have to provide for joint central and provincial mechanisms organized along lines yet to be determined.

SELECT BIBLIOGRAPHY

Bibliographies

Barret, J.R. and Jane Beaumont. *A Bibliography of Works on Canadian Foreign Relations, 1976-1980.* Toronto, 1982.

Donneur, A.P. and P. Gravel. *Politique étrangère canadienne, Bibliographie 1978-1980.* Montreal, 1981.

Government Publications

The annual reports of the Department of External Affairs (and International Trade) and the provincial intergovernmental affairs ministries.

Official statements and speeches.

Various White Papers and position papers of the Canadian and provincial governments published in the late 1960s and the 1970s, including:

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Alberta Government. *Harmony in Diversity: And New Federalism for Canada*. 1978.

Canada, *Foreign Policy for Canadians*, 1970.

Ontario Advisory Committee on Confederation: Background Papers and Reports, 1967: see B. Laskin, "The Provinces and International Agreements"; R.J. Delisle, "Treaty-Making Power in Canada"; R.G. Atkey, "Provincial Transnational Activity: an Approach to a Current Issue in Canadian Federalism".

Martin, Paul. *Federalism and International Relations*. Federalism and International Conferences on Education, 1968.

Quebec. *Document detravail sur les relations avec l'étranger*. 1969.

Books and Papers

Bernier, I. "Les affaires extérieures: la perspective juridique", in *Canada and the New Constitution*. Beck and Bernier, eds, 1983; *International Legal Aspects of Federalism*, 1973.

Le Canada dans le monde. CQRI, Université Laval, 1982.

Di Marzo, L. *Component Units of Federal States and International Agreement*. 1983.

Dufour, A. "Fédéralisme canadien et droit international" in *Canadian Perspectives on International Law and Organizations*. Macdonald, Morris & Johnson, eds, 1974.

Feldman, E.J., & L.G. Feldam. "The Impact of Federalism on the Organization of Canadian Foreign Policy". Seminar on Canadian-U.S. Relations, Harvard University, Center for International Affairs, 1983-84.

Fry, Earl H. "The Impact of Federalism on the Development of International Economic Relations: A Case study of Canada and the United States". Paper prepared for the Fourteenth World Congress of the International Political Science Association, Washington, D.C., August 28 - 1 September, 1988

Granatstein J.L. and Robert Bothwell. *Pirouette: Pierre Trudeau and Canadian Foreign Policy*. University of Toronto Press, Toronto, 1990, p. 111-158.

Jacomy-Millette, A. *L'introduction et l'application des traités internationaux au Canada*, 1971; *Treaty Law in Canada*, 1975; "Le rôle des provinces dans les relations internationales", 10 *Études internationales*, 285, (1979); "Les activités internationales des provinces canadiennes". In *From Mackenzie King to Pierre Trudeau: Forty Years of Canadian Diplomacy 1945-1985*. Paul Painchaud ed. Les Presses de l'Université Laval, Quebec, 1989.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Johannson, P.R. "Provincial International Activities". 33 *International Journal*, 357 (1978).

Keating, Tom and Don Munton. *The Provinces and Canadian Foreign Policy.* Proceedings of a Conference, Edmonton, Alberta, March 1985, 154 p.

Leach, R., R. Ripley, T. Levy. "State-Provincial Relations Across the Canadian Border". 48 *State Government*, 150 (1975).

Léger, Jean-Marc. *La Francophonie: grand dessein, grande ambiguïté.* Hurtubise/HMH, Montreal, 1987.

Nossal, Kim R. *The Politics of Canadian Foreign Policy.* Prentice-Hall Canada Inc., Scarborough, 1985, 232 p.

Tétu, Michel. *La Francophonie, Histoire, problématique, perspectives.* Guérin, Montreal, 1987.

APPENDIX

PROVINCIAL OFFICES ABROAD

British Columbia (9 + 1)

- Munich
- Hong Kong
- London
- Los Angeles
- San Francisco (4)
- Seattle (4)
- Tokyo
- Singapore
- Irvine (4)
- Seoul (Canadian Embassy)*

Alberta (6)(six)

- Hong Kong
- London
- Los Angeles
- New York City
- Tokyo
- Seoul

Manitoba (2)

- Hong Kong
- Rotterdam (1)

Saskatchewan (3 + 1)

- London
- New York City
- Hong Kong
- Minneapolis (Canadian Consulate General)*

Nova Scotia (3)

- London
- Essen
- Portland (4)

New Brunswick (1 + 1)

- Hamburg (1)
- Boston (Canadian Consulate General)*

Ontario (15 + 1)

- Atlanta
- Boston
- Chicago
- Dallas
- Frankfurt
- Hong Kong
- Nanjing
- New Delhi
- London
- Los Angeles
- New York City
- Paris
- Singapore
- Tokyo
- Stuttgart
- Seoul (Canadian Embassy)*

Quebec (22 + 7)

Atlanta	Los Angeles
Bogota	Mexico
Boston	Milan
Brussels	New York City
Buenos Aires	Paris
Caracas	Port-au-Prince
Chicago	Rome
Dusseldorf	Singapore
Hong Kong	Stockholm
Lafayette	Tokyo
London	Washington (Tourism) (3)

Abidjan (Canadian Embassy) (2)

Immigration co-location with Canadian Mission:**

Damascus	Bangkok
Lisbon	Buenos Aires
Rome	Cyprus

TOTALS: 61 independent
11 attached to Canadian Missions

(1) Under contract.

(2) Not a provincial office; provincial officer seconded to the Embassy as Counsellor (Education).

(3) Tourism office; sporadic visits of provincial officer posted in New York.

(4) Tourism Office.

* Within the premises of a Canadian Mission under a specific agreement.

** Quebec Immigration Officers within the premises of a Canadian Mission under the Cullen-Couture agreement.

Source: Office of the Senior Adviser for Federal-Provincial Relations, External Affairs and International Trade Canada.

Étude générale **BP-97F**

LES PROVINCES CANADIENNES ET LES RELATIONS AVEC L'ÉTRANGER

AnneMarie Jacomy-Millette
Françoise Coulombe
James Lee

Juin 1986
Révisé en décembre 1990

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991

N° de cat.

ISBN

YM32-2/97-1990F
0-660-93344-6

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

LE CONTEXTE POLITICO-JURIDIQUE NATIONAL 3

A. La conduite de la politique extérieure 4

B. Les structures 8

QUELQUES ACTIVITÉS INTERNATIONALES DES PROVINCES 12

A. Les traités internationaux 12

B. La représentation internationale 17

C. La participation aux organisations internationales 20

CONCLUSION 25

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE 26

APPENDICE

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES PROVINCES CANADIENNES ET LES RELATIONS AVEC L'ÉTRANGER

INTRODUCTION

> [...] La raison pour laquelle la Saskatchewan a commencé à s'occuper des affaires étrangères - qui est d'ailleurs celle pour laquelle la plupart des provinces s'intéressent à ces questions - est très simple: J'ai été élu pour faire de ma province un endroit dynamique et en plein essor, qui offre d'excitantes perspectives de carrière à ses citoyens. Pour y parvenir, je dois faire en sorte qu'elle vende une plus grande quantité de ses produits sur les marchés internationaux et à ce qu'elle profite de chacune des occasions qui s'offrent à elle. C'est là une tâche que je n'ai pas l'intention de confier à des bureaucrates du gouvernement fédéral qui se trouvent à près de 2 000 milles de distance. Le gouvernement fédéral ne peut connaître en détail les besoins et les forces de la Saskatchewan, et rien ne nous garantit que nos priorités et celles du gouvernement fédéral sont les mêmes(1).

Le Canada, État fédéral, a acquis la pleine souveraineté internationale au début des années trente. Trente ans plus tard, dans un monde marqué par la multiplication des acteurs internationaux - organisations internationales, sociétés multinationales, nouveaux États du tiers monde - une controverse s'engageait entre le Canada et le Québec au sujet des activités internationales des provinces et de leurs répercussions sur la politique étrangère du pays. Depuis lors, d'autres provinces se sont

---

(1) *Harvard Speech,* allocution du premier ministre de la Saskatchewan, Grant Devine, prononcée le 13 mars 1984 au colloque 1983-1984 de l'Université Harvard sur les relations canado-américaines (traduction).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

jointes au débat et ont demandé au gouvernement fédéral de tenir compte de leurs intérêts(2).

Par le passé, le terme "politique étrangère" désignait signifiait essentiellement les questions de sécurité, de paix et de guerre. Les gouvernements provinciaux n'étaient donc pas directement touchés. Mais aujourd'hui, notamment en raison de l'évolution rapide du système international, la politique étrangère d'un pays englobe beaucoup plus de choses. Elle porte sur la sécurité nationale et collective, le commerce, les investissements étrangers, les conditions de vie, l'environnement, l'énergie, etc. Les objectifs se sont diversifiés et le cadre géographique des facteurs déterminants de ces politiques s'est élargi. De national, il est devenu bilatéral, régional, puis mondial. Les politiques locales, nationales et internationales s'interpénètrent, traduisant des changements structurels comme l'internationalisation des différents domaines d'activités, du progrès technologique et de la conjoncture économique, notamment en périodes de crise; ces changements sont discutés dans des forums internationaux et font parfois l'objet de conventions internationales.

En 1990, les politiques économiques de l'État ont la priorité et font partie de la réalité quotidienne des particuliers et de l'État, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. (Par ex., les exportations constituent environ 30 p. 100 du produit national brut du Canada.) Les provinces sont directement touchées, puisqu'elles sont devenues - au même titre que les multinationales - des acteurs internationaux, officiels ou officieux dans les relations économiques. Cette remarque est valable principalement pour les provinces les plus puissantes, et dans le contexte de leurs relations avec les États-Unis. La politique de la "troisième option" énoncée par Mitchell Sharp en 1972 avait pour objectif de faire éclater cette relation trop asymétrique avec les États-Unis. Un resserrement des liens avec l'Europe, notamment, devait faire contrepoids. Ce qui s'est produit en réalité, c'est un accroissement des échanges, en particulier entre les provinces de l'Ouest et les pays du

---

(2) "Les premiers ministres de l'Ouest demandent à Ottawa de libéraliser le commerce international", *La Presse*, 9 mai 1984.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Pacifique, notamment le Japon. Les relations économiques avec les États-Unis demeurent néanmoins l'élément central des relations extérieures de toutes les provinces.

Les relations extérieures des provinces se déroulent à deux niveaux: transnational et officiel. Le premier aspect n'engendre pas de problèmes majeurs; la liste des contacts entre les provinces canadiennes et les États américains est longue et se marie sans difficultés aux conditions géographiques, politiques et économiques. Les relations officielles des provinces avec les pays étrangers, par contre, engendrent des conflits lorsqu'elles sont de nature directe. Dans ces cas, les parties concernées énoncent leurs positions et discutent du partage des responsabilités au chapitre des relations extérieures du Canada. Les provinces sont-elles des acteurs internationaux?

Tout d'abord, nous devons esquisser l'environnement politico-juridique de la politique extérieure des provinces. Pour ce faire, il nous faut tenir compte du cadre constitutionnel, particulièrement le partage des compétences entre le gouvernement fédéral et les provinces. Ensuite, nous devons aborder chacun des trois volets du cadre dans lequel se déroulent les activités extérieures des provinces, c'est-à-dire leurs engagements internationaux ou transnationaux, leur représentation à l'étranger et leur participation aux forums mondiaux et aux conférences et organisations internationales.

LE CONTEXTE POLITICO-JURIDIQUE NATIONAL

En premier lieu, notons que le risque de conflit entre les différents niveaux de gouvernement est accentué par les données géo-politiques. Le Canada est un pays immense et peu peuplé: la population est regroupée principalement au sud dans une bande de territoire qui longe la frontière des États-Unis, d'où l'orientation historique naturelle nord-sud (ou sud-nord) des flux économiques, technologiques et culturels, qui va à l'encontre des relations est-ouest nécessaires à l'unité, voire à l'identité, du pays. Bien que le Canada soit une société postindustrielle qui entre dans l'ère de l'informatique, il possède de vastes réserves de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ressources naturelles non encore exploitées. Le Canada est un État fédéral où se manifestent des tendances décentralisatrices. Le gouvernement dirigé par Pierre Elliott Trudeau a marqué un temps d'arrêt à cet égard. Les dirigeants au pouvoir, s'appuyant sur les institutions et divers mécanismes, ont freiné cette tendance naturelle qui allait à l'encontre de l'unité *(Loi constitutionnelle de 1867)* et favorisait la multiplication des centres de décision, à une époque où l'intervention gouvernementale (l'étatisme) et le nationalisme (canadianisation), s'intensifiait.

Les possibilités de conflit sont aggravées par l'ambiguïté du cadre juridique de la politique étrangère, lequel peut être envisagé à deux niveaux : la conduite de la politique étrangère et la gestion ou la mise en oeuvre de celle-ci au plan interne. Jusqu'aux années 60, le premier élément ne posait pas de problème. Par contre, le deuxième mettait en jeu la répartition des compétences entre les autorités fédérales et provinciales en vertu de la Constitution de 1867, laquelle se trouvait dépassée par l'évolution du système international. Il devenait nécessaire d'en arriver à des ententes fédérales-provinciales ou, à défaut, de recourir à l'arbitrage judiciaire, parfois en guise de prélude à un arrangement politique.

A. La conduite de la politique extérieure

La *Loi constitutionnelle de 1867* ne traite pas de la répartition des compétences en matière internationale, sauf à l'article 132 qui, hors de son contexte historique, n'est plus applicable. En effet, cet article ne réglemente que la mise en oeuvre interne des obligations engendrées par la conclusion des traités de l'Empire qui relevaient alors exclusivement de la compétence de la Couronne impériale, c'est-à-dire du pouvoir exécutif britannique. L'article 9 de la loi de 1867 confère au monarque le pouvoir exécutif. Depuis, le Canada a acquis la souveraineté internationale, plus précisément entre 1919 et 1931, c'est-à-dire entre le traité de Versailles et le Statut de Westminster(3).

---

(3) Aux termes du jugement de la Cour suprême du Canada dans l'affaire des droits miniers sousmarins de la ColombieBritannique, (1967) R.C.S. 792, et du jugement du 28 septembre 1981 sur le rapatriement de la constitution; voir aussi l'affaire des *Conventions du travail* en Cour suprême du Canada, j. Duff, (1936) R.C.S. 461 et devant le comité judiciaire du Conseil privé, Lord Atkin, (1937) A.C. 326.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La conduite des relations internationales du Canada, juridiquement et conformément à la tradition britannique, relève des pouvoirs de prérogative royale(4). Les actes de caractère international comprennent les déclarations de guerre ou de neutralité, la conclusion de traités de paix, l'établissement de relations diplomatiques ou leur rupture, et la présentation de réclamations internationales. Il convient aussi de distinguer le pouvoir de prérogative de son exercice. Si, en 1867, le monarque possédait et exerçait ces pouvoirs sur l'avis de ses ministres britanniques, lorsque le Canada a acquis la souveraineté internationale, ce sont les ministres canadiens qui ont pris la relève. Depuis 1947, par de nouvelles lettres patentes, le Gouverneur général du Canada a été habilité à exercer ces pouvoirs sur l'avis du Conseil privé du Canada. Cette délégation de pouvoirs a d'ailleurs été précisée et en fait élargie en décembre 1977, pour inclure "toutes les fonctions de chef d'État canadien remplies par le souverain"(5).

Une question fondamentale s'est cependant posée : y a-t-il partage du pouvoir de prérogative entre la Couronne du chef du Canada et la Couronne du chef des provinces, et partage de l'exercice de ce pouvoir entre les deux niveaux de gouvernement, le fédéral et le provincial, correspondant à la répartition des compétences législatives tracées par la Constitution? Au cours des deux dernières décennies, le gouvernement fédéral a répondu par la négative : la politique étrangère relève

---

(4) "La prérogative de la Couronne est ce [...] pouvoir dont est revêtu le souverain et qui fait partie de cet ensemble de pouvoirs discrétionnaires dérivant du droit coutumier dont le monarque en personne avait l'exercice", W. F. O'Connor, *Rapport du président du Sénat du Canada sur l'A.A.N.B. de 1867*, Ottawa, 1939, p. 145-146.

(5) Communiqué de presse du 10 décembre 1977 du Cabinet du premier ministre du Canada.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

exclusivement de l'autorité centrale et ne peut être fragmentée. Le Canada est le seul acteur international dans le système mondial. Lui seul a la personnalité internationale.

Un livre blanc du gouvernement fédéral publié en 1968 et intitulé *Fédéralisme et relations internationales*(6), précise la responsabilité du gouvernement fédéral dans la conduite de la politique étrangère du Canada et, en particulier, son pouvoir exclusif de conclure les traités, de participer comme membre aux organisations internationales et d'accréditer et de recevoir des représentants diplomatiques. Cette position est fondée sur le droit constitutionnel canadien et le droit international. Le droit constitutionnel canadien découle principalement de l'interprétation judiciaire, au plus haut niveau, des passages traitant de la répartition des pouvoirs et compétences entre les trois pouvoirs, l'exécutif, le législatif et le judiciaire au même niveau de gouvernement, et entre les deux niveaux de gouvernement, le fédéral et le provincial(7). Le droit international comprend la pratique, la doctrine et les conventions.

Cette position a été contestée au milieu des années 60 par le gouvernement libéral du Québec, puis par le gouvernement de l'Union nationale et, dans un contexte différent, par celui du Parti québécois. Cette contestation s'inscrivait dans le cadre de la "révolution tranquille" et des revendications "nationales" du Québec tendant à l'affirmation d'une spécificité à la fois culturelle, politique et économique, tant sur son territoire que dans la projection de ses compétences et intérêts à l'extérieur.

---

(6) *Fédéralisme et relations internationales*, 1968; voir aussi *Fédéralisme et conférences internationales sur l'Éducation*, 1968.

(7) Voir *Conventions du Travail* (1936) R.C.S. 461, p. 510, j. Rinfret; p. 488, j. Duff; *Francis* c. *la Reine* (1956) R.C.S. 618, p. 625, j. Rand; *Droits miniers sous-marins*, C.-B.,(1967) R.C.S. 792, T.-N., R.C.S. 1984.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le gouvernement du Québec, dans un document de travail de 1968(8), appuyait lui aussi sa position juridique sur des arguments externes et internes, en donnant une interprétation différente des textes, du corps des décisions judiciaires et de la pratique internationale(9).

D'autres provinces, comptant parmi les plus riches ou pouvant accéder à ce rang, qu'elles aient été industrialisées ou d'importants producteurs de ressources naturelles, partagèrent en partie le point de vue du Québec, mais suivirent une approche différente. Plutôt que d'attaquer en droit, elles se sont fondées sur une situation de fait. En règle générale, ces provinces ne contestent pas au gouvernement fédéral son droit et sa suprématie en matière de politique étrangère formelle ou officielle du Canada. Comme le déclarait le sous-ministre des Affaires intergouvernementales de la Saskatchewan en 1981, "Personne ne conteste vraiment que le gouvernement fédéral a un rôle primordial à jouer dans la formulation de la politique étrangère du Canada(10)", ce qui avait déjà été souligné en 1978 dans un document de travail du gouvernement de l'Alberta, en ces termes:

> Il est généralement admis que la formulation de la politique étrangère et la conduite des relations internationales incombent au gouvernement fédéral(11).

Les provinces ont néanmoins demandé à être associées au processus décisionnel, c'est-à-dire à la formulation et à la gestion de la politique étrangère du Canada dans les domaines qui relèvent de leur

---

(8) *Document de travail sur les relations avec l'étranger*, notes préparées par la délégation du Québec à la Conférence constitutionnelle, Québec, 5 février 1969.

(9) Voir *Liquidators of the Maritime Bank*, 1892, A.C. 437; *Bonanza Creek Gold Mining Co*, 1916, A.C. 566; et *Conventions du Travail*, 1937, A.C. 326.

(10) Howard Leeson, allocution prononcée devant les membres de l'ICAI/CIIA, Saskatoon, 19 mai 1981 (traduction).

(11) *Harmony in Diversity: A new Federalism for Canada*, document d'orientation du gouvernement de l'Alberta au sujet de la réforme constitutionnelle, octobre 1978 (traduction).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

compétence législative ou qui - élément essentiel - touchent à leurs intérêts prioritaires. Ces intérêts sont d'ordre économique au sens large du terme. L'intervention de l'État dans l'économie, directement au moyen du secteur public ou indirectement par une réglementation en croissance exponentielle et parfois peu rationnelle, devient une réalité quotidienne; l'économie a une importante dimension internationale.

Les activités internationales des provinces englobent naturellement les politiques d'aide à l'exportation (électricité, hydrocarbures, matières premières, produits manufacturés), l'investissement étranger, les emprunts internationaux, l'aide au développement, et les échanges culturels, scientifiques et technologiques. La gamme est étendue. La question du "droit" de représentation provinciale à l'étranger et de la capacité de conclure des traités internationaux a été posée par le Québec. L'Alberta demandait en 1978 d'inclure dans la Constitution une clause confirmant le rôle légitime des provinces dans certains domaines des relations internationales.

L'apport des gouvernements provinciaux à la formulation de la politique extérieure n'est pas négligeable, soit au niveau décisionnel national, soit dans l'élaboration de la politique de l'État. Les initiatives des responsables de l'élaboration des politiques sont déterminantes pour ce qui est de préciser les orientations.

B. Les structures

Face à ces difficultés, les provinces se sont organisées et ont mis en place de nouveaux rouages et une nouvelle bureaucratie de coordination intergouvernementale interne et externe qui comprenait la création de ministères des Affaires intergouvernementales dotés, entre autres, d'une direction chargée des dossiers internationaux ou la mise en place de directions internationales dans d'autres ministères. L'objet était double, à savoir la liaison avec le ministère des Affaires extérieures et la coordination des activités internationales des provinces. En règle générale, si ces ministères ont conservé leur rôle en matière de politiques, le travail quotidien des délégations des provinces à l'étranger

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

est maintenant dominé par l'influence des ministères de l'Industrie et du Commerce des provinces.

Ainsi, l'Ontario, qui a un long passé d'activités extérieures (envoi de délégués en mission avant même la création de la Confédération), a mis en place, en 1972, un ministère du Trésor, de l'Économie et des Affaires intergouvernementales (auparavant ministère du Trésor et de l'Économie) en lui donnant une vocation de coordination interne et externe. En 1978, elle a créé le ministère des Affaires intergouvernementales, avec une division responsable des dossiers internationaux. (La priorité est donnée aux échanges économiques avec les ÉtatsUnis.) Ces dernières années, le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie a joué un rôle plus important au niveau des contacts internationaux en matière économique.

En Alberta, un ministère des Affaires fédérales et intergouvernementales a été créé en 1972, avec une division internationale chargée, dès 1978, de traiter plus particulièrement des questions commerciales et énergétiques ainsi que de l'analyse de la politique étrangère. Même si ce ministère coordonne toujours les politiques de l'Alberta à l'égard des autres gouvernements (canadiens et étrangers), le ministère du Développement économique et du Commerce joue aussi un rôle dans le choix du personnel des délégations à l'étranger.

En Colombie-Britannique, un ministère des Relations intergouvernementales a été créé, avec une division internationale chargée des relations entre la C.-B. et les États-Unis ainsi que de la coordination des politiques sociales ou administratives avec d'autres gouvernements. En 1987, ce ministère est devenu une division du Cabinet du premier ministre. Sur le plan économique, le ministère de l'Industrie et du Développement de la petite entreprise, doté d'une direction des relations économiques internationales, s'est vu confier la responsabilité d'élaborer et de mettre en oeuvre la politique commerciale en collaboration avec le gouvernement fédéral. (Ce ministère est devenu depuis le ministère des Affaires internationales et de l'Immigration.)

Au Québec, un ministère des Affaires intergouvernementales a été créé en 1967. Dans sa dimension internationale, ce dernier a mis

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'accent tant sur les relations culturelles et politiques qu'économiques, avec en priorité la francophonie et les États-Unis. Le cas du Québec s'est compliqué en raison du fait que le gouvernement indépendantiste (1976-1985) poursuivait l'objectif politique d'établir des relations avec le reste du monde. En décembre 1982, un ministère du Commerce extérieur a été créé. En mars 1984, le ministère des Affaires intergouvernementales a été scindé en deux selon la ligne de démarcation des affaires internes et externes. Les Relations internationales sont devenues un nouveau ministère placé sous la direction du ministre du Commerce extérieur, qui est devenu aussi ministre des Relations internationales. Bien que moins agressif dans ses déclarations publiques, le gouvernement libéral au pouvoir depuis décembre 1985 fait aussi activement la promotion du développement des relations internationales du Québec. Dans un effort de rationalisation des ressources humaines et financières, il a établi un ministère des Affaires internationales en décembre 1988. Le personnel de l'ancien ministère des Relations internationales et la plus grande partie du ministère du Commerce extérieur ont été regroupés sous l'autorité du ministre des Affaires internationales. Le nouveau ministère a reçu le mandat de planifier, d'organiser et de diriger les activités étrangères du gouvernement et de ses ministères et organismes, de coordonner leurs activités au Québec en ce qui a trait aux affaires internationales et, en collaboration avec les ministères concernés, d'élaborer et de mettre en oeuvre une politique des affaires internationales favorisant l'influence et le développement du Québec, notamment aux plans commercial, culturel, économique, politique et social.

Dans les autres provinces, les dossiers internationaux sont coordonnés au niveau du Cabinet ou du Secrétariat du Conseil des ministres en liaison étroite avec le gouvernement fédéral. Ainsi, en Saskatchewan, le ministère des Affaires intergouvernementales établi en 1979 n'existe plus. La coordination et la planification se font maintenant au niveau du Conseil exécutif, bien que le ministère de la Diversification économique et du Commerce participe à la réalisation du programme.

Ces structures aident à promouvoir les contacts officiels et officieux, internes et externes et, par conséquent, à éviter ou à

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

résoudre les conflits entre les paliers de gouvernement et avec l'étranger. Cependant, la prolifération bureaucratique, voulue ou non, accroît le nombre des acteurs et ralentit le processus décisionnel.

Les provinces ont ainsi progressivement assumé des responsabilités débordant le cadre de leurs frontières. Le gouvernement fédéral a pris acte de cette orientation et a agi en conséquence. En 1981, Mark MacGuigan, alors secrétaire aux Affaires extérieures, déclarait:

> Notre système fédéral et les réalités qui le sous-tendent (...) ont pesé et pèsent de façon constante sur l'orientation et le caractère de nos politiques au plan international, dans des domaines aussi variés que les échanges culturels, scientifiques, techniques, l'éducation, la coopération en matière de transport, de santé, de protection de l'environnement, l'aide au développement, la promotion commerciale et la coopération industrielle(12).

Le gouvernement central a répondu progressivement aux attentes des provinces en adoptant une approche pragmatique. Chaque cas est étudié séparément. Les solutions tiennent compte des intérêts nationaux et des possibilités de compromis entre les positions provinciales souvent divergentes. Ainsi, le ministère des Affaires extérieures a créé en 1967 une Direction de la coordination fédérale-provinciale. Il a chargé un agent en poste à Washington du dossier des provinces. Il permet aussi à des provinces de poster un fonctionnaire au sein d'une ambassade canadienne pour s'occuper de questions spécifiques, telles que l'éducation ou l'immigration. Il facilite l'ouverture de bureaux à l'étranger qui s'inscrivent dans la stratégie nationale, comme dans le cas de la maison de l'Ontario à Paris. Au pays, des réunions entre fonctionnaires fédéraux et provinciaux permettent l'adhésion du Canada à des traités multilatéraux qui portent sur des questions relevant au plan interne de la compétence provinciale (droits de la personne et pactes internationaux, par exemple).

Les provinces sont également consultées au niveau des ministres ou des fonctionnaires au sujet des traités qui les intéressent plus particulièrement. Toutefois, la participation officielle des provinces à des négociations constitue l'exception. Il y a des exemples de négocia-

---

(12) "Le fédéralisme et les relations internationales du Canada", *Politique internationale*, vol. 12, 1981, p. 189-200.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

tions officieuses au niveau politique avant la tenue de négociations ou durant celles-ci (avec l'Alberta sur les hydrocarbures; avec le Québec au sujet des exportations d'électricité; avec l'Ontario au sujet de la pollution des Grands Lacs et du Pacte de l'automobile; avec la Colombie-Britannique sur l'accord au sujet du fleuve Columbia et sur les exportations de charbon). Les autorités centrales tentent de s'adapter aux différentes situations tout en gardant le contrôle de la politique et de la décision finale.

QUELQUES ACTIVITÉS INTERNATIONALES DES PROVINCES

Pour les besoins de l'analyse, ces activités seront résumées sous trois rubriques qui constituent la projection externe des intérêts des provinces et qui mettent en jeu leur qualité d'acteur international ou leur personnalité internationale.

A. Les traités internationaux

Depuis la fin des années soixante, cette question est réglementée au plan international par la Convention sur le droit des traités de 1969 et par la coutume. Cette entente internationale porte codification des règles existantes, mais permet l'adoption de nouvelles normes selon l'évolution du système international et le nouvel ordre mondial en voie de s'installer. La distinction s'estompe entre le traité international et les autres formes d'engagements internationaux, tels les contrats entre pays et entreprises multinationales publiques ou privées, ou les accords de coopération internationale souvent fondés sur la bonne foi des parties. Le traité lui-même ne régit plus uniquement les liens entre États. Il englobe aujourd'hui de nouvelles personnes internationales comme les particuliers, les organisations internationales (ONU et CÉE, par exemple) et demain peut-être les sociétés multinationales.

Avec ce bouleversement de la notion de traité, la question de la capacité de traiter avec des États fédérés, par exemple les États américains, les provinces canadiennes, les cantons suisses ou les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

républiques soviétiques, a fait l'objet de discussions internationales. Deux séances d'une conférence diplomatique ont étudié le texte final de ce qui devait devenir la Convention sur le droit des traités de 1969. En 1968, les États avaient adopté une version d'abord proposée en 1966, qui se lit comme suit:

> Les États membres d'une Union fédérale peuvent avoir la capacité de conclure des traités si cette capacité est admise par la Constitution fédérale et dans les limites indiquées par la dite Constitution.

À la séance de 1969, la clause fut cependant rejetée et supprimée du texte final. Il n'en demeure pas moins que la Constitution de plusieurs États fédéraux confère aux subdivisions territoriales une capacité en matière de traités, généralement restreinte en droit ou en pratique.

Au Canada, la Constitution ne comporte pas de disposition de ce genre. Comme il a été mentionné précédemment, le texte de 1867 ne dit rien sur les relations internationales mis à part l'article 132, tombé en désuétude, qui se lit ainsi:

> Le Parlement et le gouvernement du Canada auront tous les pouvoirs nécessaires pour remplir envers les pays étrangers, à titre de partie de l'Empire britannique, les obligations du Canada ou de l'une quelconque de ses provinces, naissant de traités conclus entre l'Empire et ces pays étrangers.

Depuis 1867, les amendements constitutionnels n'ont pas traité de cette question. C'est pourquoi les réponses se trouvent aujourd'hui dans l'interprétation judiciaire au plus haut niveau, tout d'abord celle du Comité judiciaire du Conseil privé jusqu'en 1949, puis celle de la Cour suprême du Canada.

La question du palier de l'Exécutif - fédéral ou provincial - qui est responsable des relations internationales n'a pas été tranchée par le Comité judiciaire. Depuis lors, la Cour suprême du Canada a statué en faveur du gouvernement fédéral en 1967 *(cause des droits miniers sous-marins de la Colombie-Britannique)*, en 1981 (Résolution sur le Rapatriement de la Constitution) *et en 1984* (Plateau continental terre-neuvien). *Seul le gouvernement fédéral a la souveraineté*

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

extérieure. Il n'y a donc pas de partage des pouvoirs. Rappelons que le Canada est lié aujourd'hui par plus de 1 000 traités internationaux dont les trois quarts sont bilatéraux.

Mais, la doctrine veut qu'au Canada la Couronne ait deux dimensions: la Couronne fédérale et la Couronne provinciale. Peut-on concevoir pour l'avenir, avec toutes les difficultés que cela implique, une participation de la Couronne provinciale au système international, dans le cadre des traités internationaux ? Au milieu des années 60, le Québec a revendiqué ce droit pour les accords visant des domaines de compétence provinciale. Il a conclu des ententes avec la France sur des questions de culture, d'éducation et de coopération. Des accords cadres ou spéciaux conclu par le pouvoir fédéral, parfois le même jour, autorisaient la conclusion de ces ententes provinciales. Le gouvernement fédéral s'opposait en effet aux contacts directs officiels entre les provinces et les pays étrangers et affirmait que la capacité de conclure des traités, un des attributs de la souveraineté internationale, n'appartenait pas aux provinces canadiennes.

Depuis lors, le Québec et les autres provinces qui se sont impliquées dans des affaires internationales (l'Ontario, l'Alberta, la Colombie-Britannique et, plus récemment, la Saskatchewan) ont passé un grand nombre d'accords, d'arrangements ou d'ententes avec des gouvernements et d'autres entités de l'étranger. C'est la situation de fait qui a engendré le débat.

Rappelons tout d'abord un fait. Des déplacements de personnes, des mouvements de capitaux, des échanges commerciaux, financiers, technologiques, touristiques et culturels, des consultations orales et écrites ainsi que des arrangements ou accords unissent des personnes, groupes privés et entités publiques tout le long de la frontière canado-américaine(13). Mais les contacts ne se limitent pas au continent nord-américain, y compris le Mexique. Ils englobent des pays européens, asiatiques, latino-américains et africains ou leurs subdivisions

---

(13) R. F. Swanson, *The U.S.-Canada Relationship at the State-Provincial Level*, 1976.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

territoriales(14) Ils touchent des questions d'ordre administratif, économique, financier, technique, social et judiciaire, comme la construction et l'entretien des ponts, la réglementation routière, la protection contre les feux de forêts, l'agriculture, le développement économique, la science et la technologie, la sécurité sociale, la santé, les pensions alimentaires, les droits de succession et l'éducation. La plupart du temps, les autorités fédérales ne sont pas informées de ces contacts et interactions.

Cependant, depuis quelques années, certaines provinces (par exemple, l'Alberta et la Colombie-Britannique) communiquent la liste de leurs accords au ministère des Affaires extérieures. Le gouvernement fédéral peut choisir d'adopter une loi ou de conclure un accord cadre autorisant les provinces à conclure des ententes avec des entités étrangères. La valeur juridique des ententes ainsi conclues par les provinces n'est pas claire. S'agit-il d'accords internationaux? Dans l'affirmative, la province agit-elle dans ce cas au nom de la fédération ou en son nom propre? Les avis publiés à ce sujet au Canada ne sont pas unanimes. Dans une décision récente, la Cour d'appel du Québec a statué qu'une entente judiciaire formelle entre le Québec et la France n'était qu'un simple arrangement administratif entre deux administrations compétentes et non pas un accord juridique régi par le droit international(15).

Il convient donc de faire une distinction entre les nombreuses relations transnationales ou officieuses des provinces canadiennes, en majorité orientées vers les États américains, et les relations internationales, ou officielles, avec les gouvernements étrangers ou leurs subdivisions politiques. Si les premières, imposées par la géographie, ne créent pas de véritables problèmes parce qu'elles n'impliquent pas la conclusion de traités internationaux, la deuxième catégorie de rapports est source de conflits entre la fédération canadienne et ses subdivisions politiques.

---

(14) Jacomy-Millette, A., *Rapport canadien*, dans le numéro spécial de la *Revue belge de droit international*, 1984.

(15) Bazylo c. Collins, 4 avril 1984.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Des difficultés peuvent aussi surgir dans l'exécution des engagements internationaux. Une fois qu'un traité a été conclu, il doit être appliqué sur le plan intérieur, le cas échéant. Or au Canada, qui est un pays de tradition britannique, si le droit coutumier international fait partie des lois du pays, les traités internationaux n'ont pas "force de loi". Les traités qui modifient les lois du pays ou supposent l'adoption d'une législation pour leur mise en oeuvre doivent respecter le présent partage constitutionnel des compétences législatives(16).

Chaque province est, en un sens, "souveraine" dans sa sphère de compétence législative sous réserve de la primauté fédérale dans les domaines de compétence conjointe et du pouvoir résiduel attribué à la fédération.

Si le tableau des compartiments législatifs "étanches" de la fédération et des provinces, tracé par le Comité judiciaire du Conseil privé(17) à la fin des années 30, semblait à l'époque une réponse adéquate, il laissait néanmoins dans l'ombre certains domaines nouveaux et solutions possibles. De plus, cette image semble même se transformer dans l'interprétation que lui donne la Cour suprême du Canada, laquelle ne reconnaît qu'un seul acteur international, la fédération, dans la sphère internationale et un seul palier responsable des obligations internationales du Canada, soit le fédéral. Cela signifie-t-il que le Parlement canadien pourra, demain, légiférer dans un domaine de compétence provinciale, non seulement en cas de défaillance des provinces, mais également contre leur volonté, pour mettre en oeuvre sur le plan intérieur des traités qu'il a conclus? Il n'y a pas encore de réponse définitive à cette question, même si la Cour suprême du Canada, dans deux affaires récentes *(Macdonald* c. *Vapor,* et *Schneider),* semble s'engager dans cette direction(18).

---

(16) Jacomy-Millette, A., *Treaty Law,* 1975.

(17) Cause des *Conventions de Travail.*

(18) Bora Laskin et j. B. Dickson (1977) R.C.S. 134, p. 167; (1983) 139 D.L.R., 3d, 417, p. 437.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. La représentation internationale

La Constitution canadienne ne traite pas de la question de la représentation internationale. Le Canada a 125 missions à l'étranger et il a établi des relations diplomatiques avec 158 pays. Il envoie aussi des représentants auprès des organisations intergouvernementales à vocation mondiale (l'ONU et ses institutions spécialisées) ou régionale (OTAN, OCDÉ, notamment). Les liens entre les provinces et des pays étrangers peuvent être contractés ou structurés par des visites réciproques au plus haut niveau et par la mise en place d'un réseau de bureaux provinciaux dans les pays qui présentent un intérêt particulier, souvent d'ordre économique. C'est la représentation internationale, spéciale ou permanente, qui correspond aux relations diplomatiques entre États.

Tout comme le premier ministre du Canada, les premiers ministres des provinces, en particulier celles du Centre et de l'Ouest, et les membres de leur cabinet se rendent en missions officielles à l'étranger ou chez leur puissant voisin du Sud. Réciproquement de nombreux chefs d'État et de gouvernement du Nord et du Sud, leurs représentants diplomatiques et des membres de leur cabinet font des visites officielles, ou privées, dans les capitales provinciales. Ils entament des négociations et parfois concluent des ententes dans des domaines très divers. Des premiers ministres se retrouvent chaque année à la Conférence annuelle des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du pays. Leurs homologues de l'Ouest participent à la Conférence des gouverneurs de l'Ouest. Certains d'entre eux rencontrent des membres des gouvernements étrangers à l'occasion des réunions des commissions mixtes bilatérales ou de leurs sous-commissions. Le Québec et l'Ontario participent à la réunion annuelle des huit États américains riverains des Grands Lacs. En 1983 était créé un organisme de promotion, le *Great Lakes St-Lawrence Maritime Forum*, regroupant des provinces, des États et des organismes fédéraux et privés de l'industrie maritime.

Les contacts s'institutionnalisent d'une façon continue par la mise en place de bureaux de représentation provinciale à l'étranger; leur nombre varie selon les années en fonction à la fois des moyens économiques et financiers et des priorités et intérêts de l'heure. Dès les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

origines, des agents provinciaux ont ouvert des bureaux à l'étranger en vue de promouvoir l'immigration et le commerce. Ces bureaux ont été fermés vers le tournant du siècle. Ce n'est que dans les années 60 que le mouvement a repris. Le Québec a ouvert son premier bureau au tout début de la Révolution tranquille, amorçant un mouvement irréversible d'affirmation culturelle et de coopération en matière d'éducation. Cette vocation s'est lentement élargie pour englober le développement d'infrastructures et de relations économiques, où le volet commerce a accaparé une part croissante de l'activité des provinces. En 1990, même si le Québec occupe toujours une place dominante par la portée de ses initiatives internationales ainsi que par sa participation à une gamme étendue d'organisations internationales, l'Ontario et la Colombie-Britannique ont néanmoins déployé beaucoup d'efforts au cours des dernières années pour faire la promotion des ressources de leur province à l'étranger.

L'Ontario a fermé des délégations jugées non rentables, accordant la priorité à la conclusion d'accords commerciaux par le biais de ses délégations les plus importantes telles celles de Londres, de Paris et de Francfort. La délégation de Paris, sous l'habile direction d'Adrienne Clarkson, ancienne vedette du réseau anglais de Radio-Canada, a réussi à conclure des accords commerciaux très importants, dont l'implantation de l'usine de fabrication Renault-AMC à Brampton, un investissement de 600 millions de dollars qui a entraîné la création d'environ 3 000 emplois(19).

En juillet 1990, les provinces avaient 61 bureaux indépendants dans d'autres pays, en plus des 11 bureaux rattachés à des délégations canadiennes(20). Ainsi, le Québec avait 29 (22 plus 7) bureaux, tandis que l'Ontario en avait 16 (15 plus 1) (pour plus de détails au sujet de l'emplacement de ces bureaux, consulter l'appendice).

---

(19) Carole Landry "Délégation générale de l'Ontario à Paris: Nous sommes ici pour le business", entrevue avec Adrienne Clarkson, *Le Droit*, 30 novembre 1985.

(20) Selon le Bureau du conseiller principal pour les relations fédérales-provinciales du ministère des Affaires extérieures et du Commerce international.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

En outre, même si les délégations québécoises sont surtout situées aux États-Unis et en Europe de l'Ouest, une percée importante a été faite ces dernières années en Amérique Latine et en Asie où les sociétés d'ingénierie de Montréal ont mis à profit leurs compétences de plus en plus reconnues. Québec se démarque donc du reste du peloton par l'ampleur de ses activités à l'étranger. Ainsi, le ministère des Affaires internationales compte environ 900 employés dont plus du tiers sont en poste à l'étranger(21).

Manifestement, le ministère québécois des Affaires internationales a accordé la priorité aux relations avec les États francophones, et avec la France en particulier, mais sans négliger le fait que les États-Unis absorbent 75 % de ses exportations. Le Québec s'emploie aussi à développer ses relations avec diverses institutions multilatérales telles que l'ONU, l'UNESCO, l'OCDÉ et l'OIT.

Le rôle de ces missions provinciales varie en fonction des objectifs de la province (généraux, politiques, culturels, économiques), de l'intérêt du pays d'accueil et des événements politiques. Ainsi le délégué du Québec en poste à Paris sous le régime de Gaulle, ou les délégués de l'Alberta et du Québec à Londres lors du rapatriement de la Constitution, ont joué un rôle politique. Cependant, l'objectif commun et prioritaire, accentué par les crises mondiales, est d'ordre commercial, économique et financier. Ce sont les provinces les plus riches et les plus industrialisées qui ont ressenti et exprimé cette nécessité d'élargir leurs relations avec l'étranger, mais avec des nuances. Le Québec se veut un véritable acteur international sur l'échiquier mondial, mais cela dépend de deux autres acteurs, le Canada et le pays visé. L'Ontario par contre ne revendique pas ce rôle et agit généralement en liaison avec le pouvoir central. La Colombie-Britannique, l'Alberta et la Saskatchewan, plus éloignées géographiquement du pouvoir central, ont une attitude qui varie en fonction des problèmes qui se posent. Les trois provinces utilisent les mécanismes du gouvernement central, mais elles interviennent aussi séparément et ouvertement sur la scène mondiale (par exemple, au sujet des ressources naturelles et énergétiques). Les provinces moins

---

(21) Rapport annuel 1988-1989, p. 61.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

industrialisées comptent sur Ottawa pour les aider à accroître leurs liens commerciaux avec l'étranger. Il y a des différences au niveau des visées et des options et la ligne de démarcation passe par le seuil de la richesse économique, réelle ou potentielle, et du poids politique réel ou recherché.

Les agents provinciaux, tout comme les diplomates canadiens, ont pour fonction de représenter leur gouvernement, de faciliter les contacts entre les ressortissants des deux pays, d'observer et d'informer, enfin de participer, de susciter même les entretiens et négociations indispensables à la consolidation des liens transnationaux et officiels tant de la province que de la fédération. Ils travaillent ainsi pour les deux niveaux de gouvernement. Il y a donc des politiques étrangères provinciales qui appuient les orientations générales de la fédération, notamment en matière économique. Il y a aussi des querelles et des conflits internes transportés à l'étranger; cette observation vaut aussi pour les institutions internationales. Les discussions sur le libre-échange canado-américain ont ainsi contribué à mettre en relief le mécontentement profond des provinces, et en particulier du Québec et de l'Ontario, d'être écartées de ces négociations qui ne manqueraient pas d'avoir des répercussions sur les économies provinciales. Il ne faudrait pas non plus ignorer certains autres sujets qui sont pour l'instant relégués au second plan, tels les efforts d'assainissement des eaux et de réduction des précipitations acides. La participation des provinces aux organisations internationales engendre aussi parfois des querelles plus sérieuses. Toutefois, ces conflits ne doivent pas prendre le dessus sur ce qui constitue un réseau d'interactions fondamentales pour le développement socio-économique des provinces.

C. La participation aux organisations internationales

La représentation constitue un outil non négligeable de la politique extérieure des provinces. La participation aux organisations et conférences internationales à vocation mondiale (ONU), régionale (OCDÉ) ou *sui generis* (francophonie ou Commonwealth) revêt aujourd'hui un intérêt plus important et, dans certains cas, prioritaire. Elle fait intervenir

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

non seulement des considérations politiques, mais aussi la législation nationale et internationale.

Depuis les années 60, le Québec a adopté une position particulière à cet égard. Il estime en effet que cette participation constitue une ouverture sur le monde aux différents plans - politique, économique, technologique et socio-culturel. Ainsi, la province désire jouer un rôle "fondamental" dans les institutions intergouvernementales de la francophonie comme l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT), les conférences des ministres de l'Éducation (CONFEMEN) et de la Jeunesse et des Sports (CONFEJES) et les ONG comme l'Association internationale des parlementaires de langue française, créée en 1967 et devenue l'Assemblée internationale des parlementaires de langue française (AIPLF) en 1989, et l'Association des universités partiellement ou entièrement de langue française (AUPELF). La francophonie n'est pas le seul domaine d'intérêt particulier des gouvernements qui se sont succédés au Québec. À partir du milieu des années 60, le Québec a établi progressivement des contacts avec l'UNESCO, l'OIT, la FAO, l'OMS, l'UIT, l'OACI et le GATT, des organismes à vocation culturelle, sociale, technique et économique. Sous le gouvernement du Parti québécois, l'accent a aussi été mis sur la dimension politique. L'importance de la participation du Québec réside, selon Jacques Yvan Morin, ancien ministre des Affaires intergouvernementales, dans "les immenses possibilités de coopération et d'entraide qu'elle recèle, [dans] les stratégies et activités de développement qui s'y élaborent et [dans] l'expertise qu'on y trouve" *(Le Devoir,* 31 mars 1984). En 1981, alors qu'il était vice-premier ministre et ministre d'État au développement culturel et scientifique, M. Morin devait d'ailleurs souligner qu'il considérait l'activité internationale du Québec comme "l'oxygène de la société québécoise"(22). À l'instar de M. Morin, il paraît en effet justifié de constater l'engouement des groupes privés, des associations de tout genre, ainsi que du milieu de l'éducation pour le développement des échanges avec divers pays étrangers. Comme M. Morin

---

(22) Jacques-Yvan Morin, "Allocution d'ouverture", XIIIe Congrès des relations internationales du Québec (8 et 9 octobre 1981), dans *Collection choix,* Le Canada dans le Monde, C.Q.R.I., printemps 1982, p. 11.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

disait encore en 1981: "Les intérêts internationaux du Québec sont donc vécus d'abord à la base. Le gouvernement du Québec n'a d'autre choix que de refléter ces intérêts et de les promouvoir au profit de chacun des Québécois"(23).

Cette vision du rôle du Québec met ce dernier en conflit avec le gouvernement fédéral, comme en témoignent les débats qui ont entouré la participation de la province à l'ACCT, ou encore aux projets de la francophonie. Le Québec se joint à d'autres provinces pour réclamer une participation aux discussions internationales portant sur des questions de compétence provinciale.

Pour les autres provinces, la dimension économique vient au premier plan. Dès le début des années 80, on ne pouvait plus concevoir une économie provinciale ou nationale refermée, en particulier pour un pays tel que le Canada, dont la prospérité repose si fortement sur les exportations. Or, c'est dans des rencontres internationales comme celles du GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) que se discutent et négocient les accords économiques (droits de douane, mesures non tarifaires) qui auront un impact important sur les possibilités de développement économique du Canada et des provinces. C'est pourquoi certaines provinces ont réclamé une participation à ces négociations internationales (par exemple, le Québec depuis les années 70, et l'Alberta depuis 1982 en rapport avec le GATT). La participation aux organisations internationales est envisagée sur deux plans: l'élaboration de la politique "nationale" du Canada en vue de ces conférences et la participation effective aux rencontres internationales. Quelques exemples méritent d'être relevés. Dans le cas des conférences sur l'éducation organisées par l'UNESCO et l'OCDÉ, il y a consultation fédérale-provinciale avant la tenue de la conférence. La position finale du Canada est fixée par le gouvernement fédéral. Il y a aussi consultation des provinces

---

(23) *Ibid*, p. 12. L'édition du printemps 1982 de la *Collection choix* renferme une analyse de l'orientation des relations internationales des provinces canadiennes regroupant quatre brefs articles traitant du Québec (Claude Roquet), des provinces de l'Atlantique (Raymond Daigre), de l'Ontario (Denis Massicotte) et des provinces de l'Ouest (Wayne Clifford).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

intéressées par les rencontres de la francophonie (ACCT, CONFEMEN, CONFEJES). Dans des domaines tels que la santé (OMS) et l'agriculture (FAO), la consultation se fait entre fonctionnaires, avec la participation de la direction de la coordination fédérale-provinciale du ministère des Affaires extérieures. Les réunions du GATT sont précédées d'une consultation des provinces et du secteur privé. C'est cependant à la fédération qu'appartient la décision finale.

La participation soulève des problèmes majeurs au plan national et au plan international. Les chartes constitutives des organisations internationales devraient prévoir l'adhésion d'entités qui ne sont pas des pays souverains, ce qui n'est généralement pas le cas à l'heure actuelle. Dans l'hypothèse où un État fédéré peut être admis comme État membre, la constitution de la fédération doit aussi prévoir cette possibilité. Si ces deux conditions ne sont pas remplies, la participation des États fédérés, c'est-à-dire des provinces, se fait dans le cadre de la délégation nationale et doit être négociée au pays entre les deux niveaux de gouvernement.

Deux exemples peuvent servir à illustrer concrètement ces remarques. À l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT), le Québec (depuis 1971) et le Nouveau-Brunswick (depuis 1977) ont le statut de "gouvernement participant", obtenu après des négociations internationales et internes. Les deux provinces participent donc aux institutions, programmes et activités de l'organisation francophone. Le statut de gouvernement participant permet au Québec et au Nouveau-Brunswick d'être identifiés spécifiquement au sein de la délégation canadienne et d'avoir un siège et une plaque à la table de conférence (d'avoir, en d'autres termes, le droit de prendre la parole). Ils communiquent aussi directement avec l'Agence sur des questions touchant à la structure des programmes. Ces deux gouvernements versent une contribution distincte à l'Agence, laquelle correspond à une fraction de la contribution canadienne. Des modalités d'information et de consultation ont été établies entre le Québec, le Nouveau-Brunswick et le gouvernement fédéral afin de permettre la participation active de chacun tout en assurant une unité d'action entre les membres de l'Agence.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La participation du Québec et du Nouveau-Brunswick aux affaires internationales s'est également trouvée renforcée par la présence de leurs premiers ministres aux trois premières conférences des chefs d'États et de gouvernements des pays qui ont en commun l'usage du français (aussi appelés sommets de la francophonie), qui ont eu lieu à Paris (février 1986), à Québec (septembre 1987) et à Dakar (mai 1989). De fait, c'est la signature d'une entente entre le gouvernement du Canada et celui du Québec au sujet du sommet de la francophonie, le 7 novembre 1985, qui a permis la tenue du premier sommet. (Depuis 1978, les gouvernements successifs avaient indiqué que la France ne participerait pas à un sommet si le Québec n'était pas satisfait de la représentation qui lui était réservée au sein de la délégation canadienne.) L'entente du 7 novembre 1985 prévoyait que le premier ministre du Québec siégerait aux côtés du premier ministre du Canada à la table de conférence tout au long du sommet, le Québec étant identifié par la désignation "Canada-Québec" et le drapeau du Québec. Au cours de la première partie du sommet, traitant de la situation politique et économique internationale, le premier ministre du Québec devait agir à titre d'observateur intéressé, bien qu'il ait eu la possibilité d'intervenir sur des questions touchant à la situation économique mondiale qui intéressaient le Québec, au cas par cas, après consultation du premier ministre du Canada et avec l'assentiment de ce dernier. Durant la seconde partie du sommet, qui portait sur des questions de coopération et de développement, le gouvernement du Québec devait participer pleinement aux débats et délibérations selon les procédures et pratiques de l'ACCT. Le 6 décembre 1985, une entente identique fut signée avec le Nouveau-Brunswick. En outre, les représentants des gouvernements du Québec et du Canada signèrent un protocole au sujet de l'organisation du Sommet de Québec le 19 février 1986. Les deux gouvernements devaient être les hôtes du Sommet de Québec les 2, 3 et 4 septembre 1987. Le premier ministre du Canada, à titre de représentant du pays hôte, devait être le président général du sommet. Il devait aussi présider la première partie des délibérations, portant sur la situation politique et économique dans le monde, tandis que le premier ministre du Québec devait présider la seconde partie du sommet, traitant de coopération et de développement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les activités extérieures des provinces sont aussi facilitées par les contacts fait à l'intérieur de certaines organisations non gouvernementales (ONG), où elles y ont parfois une section distincte. Un exemple intéressant à cet égard est celui de l'Assemblée internationale des parlementaires de langue française (AIPLF), l'organisme interparlementaire des pays francophones. Le Québec, le Nouveau-Brunswick, l'Ontario, le Manitoba et la Nouvelle-Écosse y sont des sections autonomes au même titre que le Canada. L'Association des universités partiellement ou entièrement de langue française (AUPELF) constitue un autre canal international utilisé par certaines provinces. Il en est de même des institutions du Commonwealth, comme la Commonwealth Parliamentary Association (à laquelle appartiennent toutes les provinces). Des liens croissants s'établissent également entre associations professionnelles de juristes, de médecins, d'architectes, etc.

CONCLUSION

La collaboration fédérale-provinciale évolue donc en fonction de différentes variables nationales et internationales. Elle tente de neutraliser et de surmonter les divergences et conflits qui ont surgi au cours des deux dernières décennies. Il ne faudrait pas cependant se limiter à une analyse négative des frictions entre le gouvernement fédéral et les provinces, puisqu'elles permettent parfois une réévaluation des enjeux inscrits de certaines négociations, comme en font foi les récents pourparlers sur le libre-échange canado-américain. Ces discussions contribuent à faire ressortir les préoccupations et points de vue différents de toutes les régions du pays, facilitant une vision meilleure compréhension des nécessités et contraintes inhérentes à l'adoption de nouvelles mesures.

En outre, l'expansion des activités des provinces en matière de politique étrangère ne doit pas non plus être perçue comme une menace aux activités du gouvernement fédéral. Elles doivent plutôt être vues comme complémentaires. Le gouvernement fédéral doit maintenir son autorité dans les domaines qui relèvent intrinsèquement de sa responsabilité, comme

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

la défense et la signature de traités. Toutefois, le développement socio-économique ne peut plus désormais être l'apanage unique de la bureaucratie fédérale. Des efforts d'harmonisation et de conciliation seront évidemment nécessaires afin d'éviter les chevauchements de projets et services qui finissent par paralyser l'économie et soulèvent l'ire des contribuables. Mais la tâche n'est pas insurmontable et les résultats des dernières conférences fédérales-provinciales sont à cet égard encourageants. La gestion de la politique étrangère au Canada dans l'avenir devra donc passer par des mécanismes centraux et provinciaux dont la structure reste encore à définir.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Bibliographies

Barret, J. R. et Jane Beaumont. *A Bibliography of Works on Canadian Foreign Relations, 1976-1980.* Toronto, 1982.

Donneur, A. P. et P. Gravel. *Politique étrangère canadienne, Bibliographie 1978-1980.* Montréal, 1981.

Documents officiels

Les rapports annuels du ministère des Affaires extérieures (et du Commerce international) et des ministères provinciaux des affaires intergouvernementales.

Déclarations et discours officiels.

Divers livres blancs et documents de travail du gouvernement du Canada et des provinces publiés à la fin des années 60 et dans les années 70, dont:

Alberta (gouvernement de l'). *Harmony in Diversity: A New Federalism for Canada.* 1978.

Canada. *Politique étrangère au service des Canadiens.* 1970.

Martin Paul, *Fédéralisme et relations internationales.* Fédéralisme et et conférences internationales sur l'éducation. 1968.

Ontario, Comité consultatif sur la Confédération, documents de référence et rapports, 1967: voir B. Laskin, "The Provinces and International

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Agreements"; R. J. Delisle, "Treaty-Making Power in Canada"; R. G. Atkey, Provincial Transnational Activity: an Approach to a Current Issue in Canadian Federalism".

Québec, *Document de travail sur les relations avec l'étranger*. 1969.

Ouvrages et articles

Bernier, I., "Les affaires extérieures : la perspective juridique". *Canada and the New Constitution*, Beck et Bernier, (éd.). 1983; *International Legal Aspects of Federalism*. 1973.

Le Canada dans le monde. C.Q.R.I., Université Laval, 1982.

Di Marzo, L. *Component Units of Federal States and International Agreements*. 1983.

Dufour, A., "Fédéralisme canadien et droit international". *Canadian Perspectives on International Law and Organizations*. Macdonald, Morris et Johnson, (éd.), 1974.

Feldman E. J. et L. G. Feldman. "The Impact of Federalism on the Organization of Canadian Foreign Policy". *Colloque de 1983-1984 sur les relations Canada-États-Unis*, Center for International Affairs, Université Harvard.

Fry, Earl H., "The Impact of Federalism on the Development of International Economic Relations: A Case Study of Canada and the United States". Document préparé en vue du 14e Congrès mondial de l'Association internationale des sciences politiques, qui s'est tenu à Washington (D.C.), du 28 août au 1er septembre 1988.

Granatstein, J. L. et Robert Bothwell. *Pirouette: Pierre Trudeau and Canadian Foreign Policy*, Toronto, University of Toronto Press, 1990, p. 111-158.

Jacomy-Millette, A. *L'introduction et l'application des traités internationaux au Canada*, 1971; *Treaty Law in Canada*, 1975; "Le rôle des provinces dans les relations internationales", *Études internationales*, vol. 10, 1979, p. 285; et "Les activités internationales des provinces canadiennes", paru dans l'ouvrage publié sous la direction de Paul Painchaud, *From Mackenzie King to Pierre Trudeau: Forty Years of Canadian Diplomacy 1945-1985*, Les Presses de l'Université Laval, Québec, 1989.

Johannson, P. R. "Provincial International Activities", *International Journal*, vol. 33, 1978, p. 357.

Keating, Tom et Don Munton. *The Provinces and Canadian Foreign Policy*. Compte rendu d'une conférence tenue à Edmonton (Alberta) en mars 1985, 154 p.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Leach, R., R. Ripley, T. Levy. "State-Provincial Relations Across the Canadian Border". *State Government*, vol. 48, 1975, p. 150.

Léger, Jean-Marc. *La Francophonie: grand dessein, grande ambiguïté.* Montréal, Hurtubise/HMH, 1987.

Nossal, Kim R. *The Politics of Canadian Foreign Policy.* Scarborough, *Prentice-Hall Canada Inc., 1985, 232 p.*

Tétu, Michel. La Francophonie - Histoire, problématique, perspectives. *Montréal, Guérin, 1987.*

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

APPENDICE

BUREAUX DES PROVINCES A L'ÉTRANGER

Colombie-Britannique (9 + 1)

- Munich
- Hong Kong
- Londres
- Los Angeles
- San Francisco (4)
- Seattle (4)
- Tokyo
- Singapour
- Irvine (4)
- Seoul (Ambassade du Canada)*

Alberta (6)

- Hong Kong
- Londres
- Los Angeles
- New York
- Tokyo
- Seoul

Manitoba (2)

- Hong Kong
- Rotterdam (1)

Saskatchewan (3 + 1)

- Londres
- New York
- Hong Kong
- Minneapolis (Consulat général du Canada)*

Nouvelle Ecosse (3)

- Londres
- Essen
- Portland (4)

NouveauBrunswick (1 + 1)

- Hambourg (1)
- Boston (Consulat général du Canada)*

Ontario (15 + 1)

- Atlanta
- Boston
- Chicago
- Dallas
- Francfort
- Hong Kong
- Nanjing
- Nouvelle Delhi
- Londres
- Los Angeles
- New York
- Paris
- Singapour
- Tokyo
- Stuttgart
- Seoul (Ambassade du Canada)*

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Québec (22 + 7)

Atlanta	Los Angeles
Bogota	Mexico
Boston	Milan
Bruxelles	New York
Buenos Aires	Paris
Caracas	Port-au-Prince
Chicago	Rome
Dusseldorf	Singapour
Hong Kong	Stockholm
Lafayette	Tokyo
Londres	Washington (Tourisme) (3)

Abidjan (Ambassade du Canada) (2)

Immigration installée à la délégation canadienne:**

Damas	Bangkok
Lisbonne	Buenos Aires
Rome	Chypre

TOTAUX: 61 bureaux autonomes
11 bureaux rattachés à des missions du Canada

(1) Sous contrat.

(2) Il ne s'agit pas d'un bureau provincial; un agent de la province est détaché auprès de l'ambassade à titre de conseiller (éducation).

(3) Bureau de tourisme; visites sporadiques de l'agent de la province poste à New York.

(4) Bureau de tourisme.

* Dans les bureaux d'une mission du Canada en vertu d'une entente spécifique.

** Agents de l'immigration du Québec en poste au sein d'une mission du Canada en vertu de l'Accord Cullen-Couture.

Source: Bureau du conseiller principal aux relations fédérales-provinciales, ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur.